

公調委事第100号
令和7年5月28日

国土交通大臣 中 野 洋 昌 殿

公害等調整委員会委員長
永 野 厚 郎

土地収用法による審査請求に対する意見について（回答）

令和7年2月4日付け国不収第84号をもって意見照会のあった、道路事業（以下「本件事業」という。）に関して、A収用委員会（以下「処分庁」という。）が令和a年b月c日付けでした権利取得裁決及び明渡裁決（以下「本件裁決」という。）に対するX（以下「審査請求人」という。）からの審査請求について、貴殿から提出された資料等に基づき検討した結果、公害等調整委員会は次のとおり回答する。

意 見

本件審査請求は、理由がないものとする。

理 由

- 1 審査請求人は、要旨次の事由を主張して、本件裁決の取消しを求めている。
 - (1) 本件裁決に係る土地（以下「本件土地」という。）は、審査請求人が移転先として考えていた土地であり、マイホーム等を建てる権利を奪うことは違法である。審査請求人が現在居住する建物は、相次ぎ発生した地震や突風によって屋根等が破損し、老朽化していることから、長く居住するには危険である。

処分庁には、審査請求人が居住する集落は、土砂災害特別警戒区域及び地震による大津波警報想定地域に挟まれていることから、本件土地に移住する旨、意見書で繰り返し説明を行ったが、この意見を聞き入れなかった本件裁決は不当である。

本件裁決は、個人の人権（居住・移転の自由等）及び財産権を軽視した不当な決定であり違法である。

(2) 処分庁は、本件裁決に係る審理期日を一方的に指定して、審査請求人が出席できる機会を奪ったことは不当である。審査請求人を裁判の被告のように扱ったのは、人権侵害である。処分庁の審理では、起業者と土地所有者が対等の立場ではない。処分庁のある遠距離地まで審査請求人を一人と呼び出し、総勢15人余りの前で意見を述べさせることは、集団によるハラスメントの場に近い。

(3) 処分庁の委員は、起業者が任命したものであり、地元の土地事情に詳しい自治体職員や、現場で土地取引に従事し、都市計画法や宅地建物取引業法等を熟知する宅地建物取引士等をあえて排除しており、審査請求人にとって公平かつ公正な選考がなされていない。

(4) 審査請求人が提出した2通の意見書及び添付書類について、処分庁が審議したとする議事録（以下「本件審議議事録」という。）を審理員に提出しないことは、審査請求人の不利益になるし、開示請求を拒否することは、不当である。

(5) 本件裁決の裁決書において、審査請求人が「審理に出席せず、具体的な損失の補償額の申立てはなかった。」とあるが、過去の宅地（地目山林）販売坪単価を参考として明示した意見書を提出している。また、売主が補償額を申し立ててもよいという説明は一切なかった。

さらに、処分庁は、本件土地の現況が山林であることや、これまでの取引経緯、利用状況等を検討して補償額を算定したと弁明するが、土地所有者が納得し得る金額を提示すべきであるし、建物が建築可能な土地であるから宅地とするべきである。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

(1) 審査請求人は、本件土地に移転し、マイホーム等を建てる予定であり、また、現在居住する建物は老朽化し、しかも災害が想定されている地域に存在するから、本件裁決によって、本件土地に移転する機会を奪うことは個人の人権及び財産権を軽視した不当な決定であり違法であると主張する（前記1(1)）。

審査請求人の主張は、本件事業に係る事業認定（以下「本件事業認定」

という。)によって、本件土地が本件事業の対象地となり、収用されることになったことに対する不服であるから、本件事業認定が違法であると主張するものである。そして、その違法の内容は、本件土地について審査請求人の移転先としての利用が認められるべきで、本件事業認定が本件土地の適正且つ合理的な利用（土地収用法（以下「法」という。）第20条第3号）に反するという主張であると解される。

しかし、本件裁決と本件事業認定は別個の行政処分であるから、本件事業認定の違法を主張しても、直ちに審査請求人が取消しを求める本件裁決の違法の主張とはならない。この点、法第43条第3項及び第63条第3項でも、事業認定についての不服は収用委員会の審理とは関係がないものとされている。なお、本件事業認定が無効である場合には、それを前提とした本件裁決は違法になるものと解されるが、審査請求人の主張は、本件事業認定の処分要件や手続に関する根幹的な瑕疵の主張ではなく、重大かつ明白な瑕疵を主張するものではないから、本件事業認定が無効であるとまで主張するものであるとは認められない。

以上述べたことからすると、審査請求人の主張は、本件事業認定の違法が本件裁決の違法に承継されるとの主張であると理解するほかない。

しかし、審査請求において、事業認定の違法が裁決の違法として承継されるとの主張ができるかについての当委員会の見解は、別紙のとおりであり、本件事業認定に対する不服申立てのための手続保障が欠けていた等の特段の事情が認められない本件では、違法性の承継を認める必要はないものと解される。

したがって、審査請求人の上記主張は失当である。

- (2) 審査請求人は、処分庁が一方的に審理期日を指定して審査請求人の出席機会を不当に奪ったこと、審査請求人を裁判の被告のように扱い人権を侵害したこと、処分庁の審理において起業者と審査請求人が対等の立場でないこと及び処分庁の審理は集団によるハラスメントの場に近いものであることを主張する（前記1(2)）。

しかし、処分庁は、法第46条第2項の規定によって、審理期日を指定する権限を与えられているのであり、処分庁において審査請求人が現実には立ち会うことのできないような日時を殊更に指定したなどの特段の事情があれば格別、処分庁が審査請求人と協議をすることなく審理期日を指定しても、これをもって違法ということはできない。

そして、資料によれば、処分庁は、令和d年e月f日付けで審理期日を令和g年h月i日とする通知を審査請求人宛てに送付していることが

認められ、当該通知から審理期日開催まで約1か月の期間があり、審査請求人は同月j日付けで意見書を提出していることが認められる。当該意見書には、開催日程についての意見はなく、処分庁に日程の変更等を求めた事情も認められない。以上に鑑みると、審理期日の指定に当たり、処分庁に審理指揮権の逸脱や濫用があるとか法第64条第1項に違反する手続上の瑕疵があるとは認められず、また、本件審理期日の指定が不適切で不当であると認めるに足る事情は存在しない。

また、収用委員会が開催する審理とは、収用委員会の委員の面前に起業者並びに土地所有者及び関係人が参集し、対審構造をもって開かれる会議をいう（法第63条第1項）。資料によれば、本件裁決に係る審理期日には処分庁の委員が7名、起業者の代理人が7名参加していることが認められるが、参加人が多数であるにしても、当事者間で審理を尽くすことを意図した上記規定に鑑みると、これら参加人を前に意見を述べることになることがハラスメントに当たるものとは認められない。また、処分庁における審理において、審査請求人の人権が侵害されていること又は起業者と審査請求人が対等の立場でないことを示す資料はない。

したがって、審査請求人の上記主張は採用することができず、処分庁による審理手続に違法又は不当な点があるとは認められない。

- (3) 審査請求人は、収用委員会の委員は起業者が任命したものであり、地元の事情に詳しい自治体職員等を排除しており、審査請求人にとって公平かつ公正な選考がなされていないと主張する（前記1(3)）。

収用委員会の委員は、中立公正を期すため、法第52条第3項の規定に基づき、法律、経済又は行政に関してすぐれた経験と知識を有し、公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者のうちから、都道府県の議会の同意を得て、都道府県知事が任命することとされている（なお、同条第4項の規定によって、自治体職員は収用委員会の委員に任命することはできない。）。処分庁の委員の任命に関し、審査請求人が主張するような違法又は不当な事実があったことを認めるに足る資料はなく、審査請求人の主張は採用することができない。

- (4) 審査請求人は、本件審議議事録を審理員に提出しないことは審査請求人の不利益になるし、開示請求を拒否する行為は、不当であると主張する（前記1(4)）。

しかし、審査請求人の意見書及び添付書類を処分庁で審議した裁決の会議（法第60条）は、法第66条第1項の規定によって、公開しないとさ

れているのであり、この規定にもかかわらず本件審議議事録を審理員に提出し、開示請求に応じなければ違法又は不当であるという理由はなく、審査請求人の主張は採用することができない。

- (5) 審査請求人は、本件裁決の裁決書において、審査請求人から具体的な損失の補償額の申立てはなかったとあるが、意見書を提出しており、損失の補償額は、土地所有者が納得し得るような金額を提示すべきであり、建物が建築可能な土地は宅地とすべきであると主張する（前記1(5)）。

審査請求人の主張は、損失の補償についての不服であると解されるが、当該事項については、法第132条第2項の規定によって、審査請求の理由とすることができない。

なお、資料によれば、処分庁は、裁決申請書等の添付資料、起業者提出の不動産鑑定書、処分庁による現地調査、審理の結果等を総合的に判断した結果、本件土地の評価地目を「林地」として評価することが相当と判断し、収用する土地の価格も起業者が申し立てた価格をもって相当と認めたのであり、その判断に違法又は不当な点があるとは認められない。

- 3 以上のとおりであることから、審査請求人の主張は、いずれも理由がないものとする。

(別紙)

違法性の承継の基本的視点は、先行行為に対する行政争訟提起に期間制限が設けられ、権利関係を早期に安定させる必要性が認められる状況下において、先行行為段階で行政争訟提起に十分な手続保障を与えられなかった利害関係者に対して、後行行為の争訟段階で例外的に先行行為に係る違法性の主張を認めるのが権利救済の観点から相当であるかというものである。したがって、事業認定に係る違法性の承継を判断するに当たっては、とりわけ、事業認定を争うための手続保障がどれだけ利害関係者に与えられていたかに着目して解釈する必要がある(参照、最判平成21年12月17日民集63巻10号2631頁)。法は、これまでも、昭和42年及び平成13年の改正を通じて、起業者に対し、事業認定前の事業説明会の開催を義務付け(法第15条の14)、起業地の表示は土地所有者等が「自己の権利に係る土地が起業地の範囲に含まれることを容易に判断できるものでなければならない」と定める(法第18条第4項)とともに、請求があったときの公聴会開催を義務付け(法第23条)、事業認定をしたときは、その理由を告示しなければならないとしている(法第26条第1項)。なかでも、補償等について周知させるため必要な措置を講ずることを義務付ける規定は、その前提として、事業認定の了知を図る趣旨を含むものと解される(法第28条の2。周知措置の方法や具体的措置は、法施行規則第13条、第13条の2において定められている。)。こうした諸規定は、土地所有者等に対して事業認定の了知を図る上で重要な意義を有するものであり、これら規定の遵守によって先行行為に対する争訟機会が実質的に保障されるものと解することができる(例外的に、上記の補償等に対する周知措置が実施されない場合や不十分にしかなされない場合等には、事業認定を争う手続保障を欠くこと又は先行行為に重大な瑕疵があることを理由として、その違法性を裁決の審査請求段階で主張する余地が認められるというべきである。))。

また、事業認定と収用裁決との間における違法性の承継は、各行為を対象とした取消訴訟に関して争われる場合もあれば、各行為を対象とした審査請求をめぐり論じられることもある。審査請求の場面で違法性の承継を判断するに当たっては、法が審査請求について定めた特則に注目することが肝要である。法は事業認定に係る審査請求期間に関して、行政不服審査法と同様に3月と定めていることから、両法の間に差異は存在しない(行政不服審査法第18条第1項、法第130条第1項)。しかし、審査請求の起算点について、法は、事業認定に関して「事業認定の告示のあった日」と客観的な定めを置いている点で、他の処分について審査請求人が処分の存在を知ったことを前提に規定されていることと比較すると、事業認定をめぐっては法律関係を早期に確定することに配慮していると解する余地が残されている。

さらに、法は、その改正を通じて、審査請求段階における主張制限の範囲を拡大しており、損失補償に関しては不服を審査請求の対象から除外して、専ら形式的当事者訴訟で争う趣旨を明確にしてきた（法第132条第2項、第133条第2項）。これと比較すると、裁決に対する審査請求段階で事業認定の違法性主張を制限できるかといった問題に関して、法は主張制限の趣旨を損失補償に関する事項ほどには直截^{ちよくせつ}には定めていない。しかし、事業認定の違法に係る主張制限を前提にしたものと解する余地のある規定が見られる。具体的には、法第43条第3項及び第63条第3項が、「事業の認定に対する不服」を「収用委員会の審理と関係がないもの」と定めることは、そうした趣旨をうかがわせるものである。

上記の解釈を前提とすると、法は、審査請求の事例にあっては、事業認定に係る法律効果については早期確定の必要性を重視していると解するのが相当であり、事業認定と収用裁決との関係において、前者の瑕疵が収用裁決に承継されたとして収用裁決の違法事由として主張できることが原則として必要であるとまでは解されない。そのため、上記の例外的事情によって手続保障が不十分といった事情が認められない限り、収用裁決に対する不服の理由としては、収用裁決自体の違法事由を主張できるにとどまり、事業認定に係る瑕疵を収用裁決の違法の理由とすることはできないというべきである。

なお、事業認定に重大かつ明白な違法がある場合には、事業認定が無効であるため、裁決はその前提行為を欠くこととなり、裁決自体が成立要件を満たさず違法となる点に関しては、これまでも見解の相違が見られない（これは、違法性の承継とは区別されるべき問題である。）。